

# 建立和完善适合于市场经济的宏观调控体系

●朱象贤

## (一)

近一个时期,全国正实施中央关于加强和改善宏观调控的一系列政策措施。建立适合于市场经济的宏观调控体系已到了一个关键时刻,绝不能再延误时机了。

党的十四大提出建立社会主义市场经济以来,市场建设步子在加大,市场调节功能在增强,宏观管理在改善,但人们更多注意到的是空前的投资热、上项目热、房地产热、开发区热、证券热、期货热,这些虽为国民经济发展注入了活力,但也出现了新一轮通胀的压力,其深层原因就在于市场经济体制尚无实质性的重大突破,符合市场经济办法的宏观调控未能适时跟上,效果不好。

在目前形势下,加快改革,这既是风险也是机遇。改革不冒一点风险是不行的。经济学常识告诉我们,现实中完美无缺的方案是没有的,任何改革,尤其是建立市场经济体制是要付出代价的。问题在于改革的成本效应,包括阻力成本,从领导层到老百姓支持者与反对力量各占多大比重,付出多大代价,是否有必要付出这些代价;摩擦成本,在向新体制转换过程中,矛盾、漏洞、摩擦多大,这是渐进式改革中必然出现的问题,它导致经济秩序不正常和种种不正之风,如何降低摩擦成本,使改革早日从双轨并存中摆脱出来;风险成本,搞市场经济本身就是一种风险决策,问题在于如何准确估计风险度,并采取措施,化解那些可能带来麻烦的风险。我们就是要在既定成本最小的基础上,取得

最大最好的效应,政治上有利于稳定大局,发挥社会主义公有制为主体的优越性,实现社会公正,共同富裕;经济上实现高的资源配置效率和高的劳动生产率。简言之,要从实际出发,达到“三个有利于”的目的。对改革采取当断则断、该快则快、应调则调、需缓则缓的策略,化解不必要的风险,把改革不断深化下去。切忌停滞观望,更忌以加强宏观调控为名搞旧体制和计划经济的复归。

## (二)

现代市场经济都有宏观管理、政府干预或行政指导,但不同的国家,政府干预经济的范围、形式、力度也不同。战后,西方主要市场经济国家总结了过去周期性经济波动、经济危机的教训,推行凯恩斯主义,加强了政府对经济的干预,实行不同的宏观调控制度,为战后资本主义发展提供了保证。后发展国家要实施赶超战略,在较短的时间内走完发达国家的二、三百年走过的道路,必须发挥政府的主导作用,依靠国家的力量来弥补市场调节的不足,把资源集中配置到经济效益最好的地方。如果没有政府强有力的宏观调控,依靠市场的自发调节,则经济的发展必然要走一条漫长的道路。所以,实行政府主导下的、有宏观调控的市场经济是后发展国家实施赶超战略的成功经验。

诚然,计划经济的一个特点是国家宏观调控经济,它在历史上、一定的条件下曾起过积极的作用,我们绝不能采取形而上学的态度加以全盘否定。但历史在发展,计划经

济体制下的宏观调控制度已不适应市场经济的要求，因为这两种调控制度有着根本的不同。传统的计划经济的宏观调控特点：在忽视价值规律和市场机制基础上的直接调控，以指令性计划和实物指标直接管理企业；在无视经济、法律办法的前提下，用行政手段调控经济；在无视地方特别是企业自主权的状态下，经济调控权限过多集中于中央（部门）；调控方法又往往是事后调控，一事一调，待经济出了乱子就来个调整整顿，而且采取一刀切、切到底。所以始终跳不出“一放就活、一活就乱、一乱就收、一收就死”的怪圈。计划经济下的宏观调控尽管在历史上起过积极作用，但总体上不能说是成功的，尤其是不适应市场经济的要求。因此，必须警惕一提加强宏观调控，就来个新瓶装陈酒，得心应手地搞计划经济复归。

建立社会主义市场经济的宏观调控体系，必须以不妨碍微观经济活动的主动性和选择性为前提，必须有利于市场机制的正常运行。政府对市场的调控，是在尊重价值规律基础上的行为，决不能变为市场的锁链；政府同企业的关系，是指导、协调、服务的关系，征税、纳税的关系，决不是“父子”关系、“婆媳”关系。因此，建立新的宏观调控体系，也要破旧的宏观管理办法。

### （三）

社会主义市场经济宏观调控体系是一项多层次的系统工程，90年代应实现下述目标：

——政府作为宏观管理者的职能要转向制定经济和社会发展战略；搞好经济总量的平衡；稳定货币；优化产业结构和地区生产力布局；培育具有国际竞争力的企业集团；抓大市场建设；把握速度、物价、国际收支平衡、就业率和人民生活提高幅度；制定法规和市场规范，防止垄断，保证市场公平、公正竞争；运用收入分配政策，保证社会公平、共同富裕，达到公平与效率的统一；搞

好预测，提供市场信息；建立社会保障体系。

——在中央宏观调控下，建立省市一级中观调控体系。宏观调控主体为中央政府（不是中央部门）。相对于全国宏观经济来说，省级和各经济区域、大的中心城市对本地区的经济运行状态进行管理和调控，由于不具有全国性的宏观影响，则以建立中观调控体系为宜，调控主体应为省市级政府。

在中央宏观调控下，中观调控体系可建立以公积金制度为重要内容的中观经济总量的平衡机制；建立以省市一级和行业性控股公司为主要环节的中观经济产业结构调节机制；建立以地租和地价为核心的级差地租的空间结构调节机制；建立以金融系统特别是地方银行为中心的经济增长与发展调节机制；其他还要运用资产调控、价格调控和必要的物资、信息、行政计划调控等手段。

— 计划、财政、金融手段之间要协调和配合。国家计划是宏观调控的基本依据。计划要从直接管理微观经济活动、定指标、分投资、批项目、分物资，转向重点研究提出发展目标、规划、重大方针政策；从主要运用行政手段进行直接管理，转向主要运用经济政策、经济杠杆，并通过法律进行间接管理；从以指令性计划为主的管理体制，转向指导性、预测性、政策性计划体制，用合同、国家定货办法取代指令性生产、分配计划。概括起来，就是上海市计划委员会提出的，计委的职能是“两调”，即抓宏观调控和协调服务；“五大”，即出大思路、拟大政策、搞大平衡、抓大项目、建大市场。在投资体制方面，确立分类管理体制，并实行谁投资、谁决策、谁受益、谁承担风险的业主责任制。

财政是宏观调控的重要手段，实行税政分立、公平税负、简化税则、规范税制、强化征管。目前，由于财政收入占国民收入的比重和中央财政收入占整个财政收入的比重都偏低，因此，财政在宏观调控中的重要作

用并没有很好显示出来。今后，随着财政税收体制的改革，实行复式预算制度，国家用于建设的财政资金将逐步增加；同时，通过发行国家财政建设债券，筹集用于建设的国债基金，财政作用将会越来越重要。实行规范的分税制势在必行，并理顺财政、税收、国有资产管理等各部门的职能。金融是宏观调控的中心，当前金融调控的作用越来越重要，金融体制的改革越来越迫切。根据我国的现状，建立一个在政府内部独立行使职能的中央银行和国家货币调控委员会，是非常必要的。在银行系统内，应建立风险约束机制，逐步实现货币价格由双轨制向单轨制并轨。对非银行金融机构实行严格管理，受中央银行的调节和控制，同样，中央银行对商业银行也要加强监督。还应把政策性金融同商业性金融分开，设立国家长期开发银行，同时，应建立专门经营国有资本金投资的国家投资公司，负责国有资金的保值增值，并使之与国家长期开发银行相配合，成为国家政策性投融资体系。为解决通胀问题，需要建立全国统一的可调控的金融市场，采取控制信贷规模等调控措施。

计划、财政、银行是宏观调控的三大支柱，三者之间要协调合作，共同搞好总量平衡、结构优化、周期熨平，实现经济持续协调增长。一般可通过年度计划的制定和实施来实现。在实施中遇到一些突发性问题，可通过宏观调控委员会随时进行调控。计划、财政、银行的合作，在职能上不能相互重叠。人民银行主要管好货币发行和对其他金融机构的控制。财政主要管好财政收支，控制赤字。财政金融着眼于近期发展的总量平衡，调控重点侧重于需求管理方面。计划主要进行规划，控制预算，着眼于中长期增长结构优化，调控重点偏向于供给管理方面。

——政府宏观管理和调控方式要加速改变，政府行为要加速转轨。改革实质上是政

府行为的调整，这里涉及到中央政府和地方政府的职能界定与分工。这一问题我们在上面已涉及到，这里着重谈一下宏观管理的三个层次及其分工。管理三个层次，即总量管理、结构管理、企业管理。管理的内容包括战略、方针、计划、政策、调控手段、市场运行和企业生产、建设、经营等。在传统计划经济体制下，三个层次都统一纳入计划之中，大部分又通过指令性计划一管到底。市场经济条件下这样的管理、调控方式就不行了，它要求从统一管理转变为分层管理，由全面管理转变为重点管理，由指标管理转变为政策管理，由直接管理为主转变为间接管理为主，由调控企业为主转变为调控市场、指导行业发展为主。

对经济总量，以计划调节为主；对结构实行产业政策管理和市场调节；企业实行自主管理，接受市场和产业政策导向。

对结构实行产业政策管理和市场调节，特别是对那些建设时间长、资金需求量大、新兴产业和支柱产业、公共事业，以及社会效益好而自身效益差的产业，市场难以调节，需要通过产业政策，以利益进行导向。众多产业要依靠价格的涨落，调节供求关系以达到调整结构的目的。

企业管理只能依靠其自主经营、自负盈亏、自我发展、自我制约，并由市场导向、产业政策导向和法规约束。

这是个大致的界定，相互会有交叉和渗透，中央和地方政府的行为也不完全一样。要使政府职能有重大转变，政府行为加速转轨，必然就要加快政府机构的改革。全面改组现行政府的组织结构，搞好政府机构工作人员的“换血”、培训，实现决策程序的民主化、科学化，强化人大、社会对政府工作的监督。从政府宏观管理、调控机制的构成上，至少要建立四大系统：科学决策系统、执行系统、研究咨询系统、信息监控系统。